



Совет Безопасности

Distr.: General
12 December 2002
Russian
Original: English

Записка Председателя Совета Безопасности

К настоящему прилагается письмо Председателя Специальной рабочей группы по предотвращению и разрешению конфликтов в Африке от 12 декабря 2002 года на имя Председателя, препровождающее рекомендации, касающиеся повышения эффективности деятельности представителей и специальных представителей Генерального секретаря в Африке (см. приложение).

Приложение

Имею честь настоящим препроводить рекомендации Специальной рабочей группы по предотвращению и разрешению конфликтов в Африке, касающиеся повышения эффективности деятельности представителей и специальных представителей Генерального секретаря в Африке, которые были согласованы с членами Совета Безопасности в ходе неофициальных консультаций 9 декабря 2002 года (см. добавление).

Прошу распространить настоящее письмо и добавление к нему в качестве документа Совета Безопасности.

(Подпись) Джагдиш **Кунджул**
Посол

Постоянный представитель
Председатель Специальной рабочей группы
по предотвращению и
разрешению конфликтов в Африке

Добавление

Рекомендации Специальной рабочей группы по предотвращению и разрешению конфликтов в Африке о повышении эффективности деятельности представителей и специальных представителей Генерального секретаря в Африке, согласованные 9 декабря 2002 года

Члены Рабочей группы по предотвращению и разрешению конфликтов в Африке совместно с представителями Департамента по политическим вопросам Секретариата и представительства Постоянного наблюдателя от Африканского союза при Организации Объединенных Наций встретились для обмена мнениями относительно предназначенных для Генерального секретаря рекомендаций о том, как повысить эффективность деятельности представителей и специальных представителей Генерального секретаря, особенно в африканском контексте. Обсуждения в Рабочей группе были проведены после того, как были рассмотрены история возникновения должности специальных представителей, усиление в последнее время роли и увеличение числа специальных представителей в Африке и расширение функций, выполняемых специальными представителями.

На основе этих обсуждений и обмена мнениями Рабочая группа предлагает нижеследующие соображения и рекомендации относительно повышения эффективности важной должности специальных представителей в Африке.

1.0 Процедуры назначения

1.1 Генеральный секретарь должен сохранить за собой исключительное право назначать, выбирать и определять мандаты специальных представителей. Должность специальных представителей — это уникальный и ценный инструмент международной дипломатии, который Генеральный секретарь может использовать от имени международного сообщества. Специальные представители должны быть в состоянии выступать от имени Генерального секретаря и должны пользоваться полным доверием Генерального секретаря, что может быть достигнуто только в том случае, если Генеральный секретарь сам отбирает специальных представителей и устанавливает их мандаты. Другие элементы системы Организации Объединенных Наций, которые работают в сотрудничестве со специальными представителями, такие, как Совет Безопасности или специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, могут выносить на рассмотрение Генерального секретаря рекомендации о мандатах и функциях специальных представителей, однако конечная ответственность принадлежит Генеральному секретарю.

1.2 Генеральный секретарь должен консультироваться с Советом Безопасности по вопросам назначений в целях обеспечения успеха. Рабочая группа пришла к выводу о том, что, дабы специальные представители могли работать эффективно, нужно иметь полное доверие Совета Безопасности. Специальный представитель нередко является главным источником информации для Совета относительно того или иного конфликта или постконфликтной ситуации, и именно через Специального представителя осуществляются многие решения Совета. Поэтому для обеспечения того, чтобы специальные представители и Совет могли эффективно взаимодействовать, Канцелярия Генерально-

го секретаря должна консультироваться с Советом, возможно на основе неофициального диалога с Председателем Совета, до назначения специальных представителей на соответствующие свои должности. Такие консультации не подразумевают ограничения права Генерального секретаря назначать специальных представителей или политизацию процесса отбора. Скорее, это — метод, позволяющий Генеральному секретарю и кандидату узнать, имеются ли у членов Совета какие-либо вызывающие беспокойство вопросы, которые могут помешать тому или иному Специальному представителю заручиться полным доверием Совета, и предпринять шаги для устранения такой обеспокоенности на начальном этапе этого процесса.

2.0 Профиль специальных представителей

2.1 При отборе Специального представителя Генеральный секретарь должен уделять столь же первостепенное внимание управленческим способностям, сколь и другим качествам и навыкам. Рабочая группа пришла к выводу о том, что в большинстве случаев, особенно тогда, когда Специальный представитель назначается в страну, в которой проводится миротворческая операция, а на местах действуют политические и гуманитарные учреждения системы Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь должен уделять первоочередное внимание выбору такого Специального представителя, который обладает хорошими навыками управления и руководства. Подобные навыки являются сейчас одним из наиважнейших элементов успешной деятельности Специального представителя, особенно в африканских миссиях, где нередко на местах бывает представлен весь набор учреждений системы Организации Объединенных Наций. Оказание поддержки широкомасштабным и дорогостоящим миссиям Организации Объединенных Наций в конфликтных и постконфликтных ситуациях в Африке и во всем мире требует того, чтобы у членов Организации была уверенность в том, что миссии эффективно управляются и действуют. Специальный представитель с прекрасными политическими способностями и способностями ведения переговоров может все же не достичь успеха, если у членов Организации нет убежденности в том, что миссия, оказывающая поддержку переговорам, действует эффективно.

2.2 Генеральный секретарь должен стремиться к обеспечению представленности мужчин и женщин при назначениях специальных представителей. В настоящее время в Африке имеется только одна женщина на должности Специального представителя или заместителя Специального представителя. Рабочая группа признает, что самым главным приоритетом при отборе Специального представителя является назначение наиболее квалифицированного лица с учетом всего набора навыков и способностей, необходимых для занятия той или иной конкретной должности. Рабочая группа рекомендует Генеральному секретарю обеспечить, чтобы при отборе Специального представителя прилагались усилия для включения в число возможных кандидатов женщин, обладающих аналогичной квалификацией.

2.3 Генеральный секретарь не должен ограничиваться имеющимися специальными представителями при назначении специальных представителей в африканские страны. Различные ситуации требуют специальных представителей с различным происхождением и жизненным опытом. Рабочая группа рекомендует, чтобы Генеральный секретарь при выборе кандидатов на должность Специального представителя не ограничивался только теми, кто

уже работает в рамках Организации Объединенных Наций, хотя такие лица нередко будут прекрасными кандидатами во многих ситуациях, когда важное значение может иметь знание системы Организации Объединенных Наций. Представители и специальные представители из системы Организации Объединенных Наций должны, как правило, назначаться по меньшей мере на уровне помощника Генерального секретаря. Такое расширение круга кандидатов также уменьшит опасность того, что перевод слишком большого числа высококвалифицированных и опытных людей из системы Организации Объединенных Наций может ослабить способность Организации управлять сложными ситуациями из Нью-Йорка. Рабочая группа также рекомендует Генеральному секретарю рассмотреть — в африканском контексте — вопрос о назначении специальных представителей из числа африканских и неафриканских стран. Рабочая группа признает, что нередко Специальный представитель из региона обладает полезными знаниями и может обеспечить доверие сторон к его должности. Однако чрезмерный упор на назначение региональных специальных представителей может приводить к обратному результату, ограничивая круг квалифицированных кандидатов, и может помешать назначению того или иного лица из-за пределов региона, который мог бы привнести новое видение ситуации.

3.0 Структура и мандат канцелярии Специального представителя

3.1 Генеральный секретарь должен всегда устанавливать мандаты Специального представителя в каждом конкретном случае. Вынося свои рекомендации, Рабочая группа полностью поддерживает Генерального секретаря в его стремлении избежать использование одинаковой модели, в том что касается канцелярии Специального представителя. Сила канцелярии Специального представителя заключается в гибкости ее деятельности в зависимости от каждой конкретной ситуации. Только Генеральный секретарь будет, например, решать вопрос о том, требует ли та или иная ситуация создания должности заместителя Специального представителя или каковы будут взаимоотношения между Специальным представителем и руководителями других учреждений системы Организации Объединенных Наций. Рабочая группа выносит свои рекомендации в качестве отправной точки, отталкиваясь от которой можно формулировать мандаты Специального представителя, особенно когда идет речь о крупномасштабных миростроительных или миротворческих операциях внутри страны, но при этом она признает необходимость того, чтобы мандаты вырабатывались для каждой конкретной ситуации.

3.2 В большинстве случаев Генеральный секретарь должен наделять Специального представителя не просто координационной функцией, а четким правом руководить деятельностью всех учреждений и миротворческих операций Организации Объединенных Наций внутри страны. При рассмотрении прошлых и нынешних миссий Организации Объединенных Наций, возглавляемых Специальным представителем, Рабочая группа установила, что специальные представители являются наиболее эффективными, а миссии Организации Объединенных Наций в целом — наиболее успешными, тогда как Специальный представитель обладает четким правом принимать окончательные решения в отношении деятельности учреждений Организации Объединенных Наций в стране. Рабочая группа пришла к выводу, например, о том, что право, которым в настоящее время обладает нынешний Специальный представитель в Сьерра-Леоне, устанавливать приоритеты, давать указания учрежде-

ниям Организации Объединенных Наций и, в свою очередь, нести ответственность за деятельность учреждений Организации Объединенных Наций является одной из основных причин успеха этой миссии Организации Объединенных Наций. В отличие от этого, если говорить о других миротворческих операциях в Африке, Рабочая группа обнаружила, что в ряде случаев роль Специального представителя скорее напоминает роль «привратника», наблюдающего за ходом встреч, в ходе которых учреждения обмениваются информацией и планами. Реальная координация может от этого пострадать, поскольку внутриучрежденческие разногласия не урегулируются быстро в таких странах, а вместо этого нередко отсылаются для разрешения в Нью-Йорк.

Рабочая группа выносит настоящую рекомендацию о том, чтобы наделить Специального представителя реальной политической властью и ответственностью за деятельность всех учреждений и операций Организации Объединенных Наций, полностью признавая ту важную роль, которую координаторы-резиденты по гуманитарным вопросам играют в рамках миссий Организации Объединенных Наций по всему миру. Рабочая группа поддерживает важную деятельность координаторов-резидентов по обеспечению того, чтобы не происходило дублирования усилий между гуманитарными учреждениями и чтобы их деятельность координировалась в максимально возможной степени. Однако Рабочая группа приходит к выводу о том, что для обеспечения эффективной деятельности миссий, особенно в Африке, где нередко оказываются задействованными многие учреждения Организации Объединенных Наций, необходимо, чтобы Специальный представитель нес полную ответственность за выработку политических указаний для учреждений Организации Объединенных Наций и за обеспечение того, чтобы все учреждения Организации Объединенных Наций понимали общие цели, поставленные Генеральным секретарем, Советом Безопасности и другими органами системы Организации Объединенных Наций. Такие полномочия не вступают в противоречие с ответственностью координатора-резидента за каждодневную координацию и консультации между учреждениями. Вынося настоящую рекомендацию, Рабочая группа подчеркивает, что Специальный представитель не уполномочен отменять нынешний мандат того или иного учреждения Организации Объединенных Наций. Рекомендация Рабочей группы заключается в том, чтобы специальные представители имели право добиваться того, чтобы все учреждения Организации Объединенных Наций в рамках своих мандатов осуществляли одни и те же политические указания и понимали цели миссии.

3.3 Генеральный секретарь должен назначать крепкого и обладающего реальными правами заместителя Специального представителя. С рекомендацией Рабочей группы о том, чтобы специальные представители обладали правом руководить всеми операциями Организации Объединенных Наций внутри страны, связана рекомендация Рабочей группы о том, чтобы Специальный представитель имел крепкого заместителя. Это особенно важно, когда в стране проводится миротворческая операция, на которой нередко Специальный представитель сосредоточивает все свое внимание и поэтому у него остается мало времени для того, чтобы играть важную координационную роль, и, кроме того, ему бывает трудно выступать в качестве объективного посредника между миротворческой операцией и другими учреждениями Организации Объединенных Наций. Это также важно в ситуациях, когда Специальный представитель призван играть существенную посредническую или «политическую» роль, ко-

торая обычно означает, что он или она не могут уделять время исполнительскому/управленческому надзору за операциями Организации Объединенных Наций в стране. Если Генеральный секретарь установил, что та или иная конкретная миссия требует Специального представителя с хорошими политическими навыками и умением вести переговоры, становится особенно важно, чтобы заместитель, который должен обладать представительским статусом и полным правом выступать от имени Специального представителя, имел навыки управления и отвечал за каждодневное руководство деятельностью миссии.

3.4 Генеральный секретарь должен четко определять обязанности Специального представителя и Командующего силами в рамках миротворческой операции. Взаимоотношения между Специальным представителем и Командующим силами должны быть четко определены, а сферы ответственности — четко обозначены. Хотя Специальный представитель является старшим представителем Организации Объединенных Наций в стране, в рамках наиболее успешных миссий Командующий силами обладает четким мандатом, в соответствии с которым он/она несет ответственность/отчитывается за деятельность военного компонента миссии Организации Объединенных Наций. Многие миссии Организации Объединенных Наций в Африке, в рамках которых имеется военный компонент, сталкиваются со сложными вопросами в отношении развертывания сил и их защиты, и при этом Командующий силами лучше всего подготовлен к решению этих вопросов и должен, несомненно, нести ответственность за все оперативные аспекты деятельности военного компонента. Мандат Специального представителя должен быть столь же ясным: Специальный представитель осуществляет политический надзор за деятельностью Командующего силами, который выступает в качестве советника Специального представителя по всем военным вопросам, и поэтому Специальный представитель обладает правом окончательного руководства деятельностью всей миссии, включая и ее военный компонент. Руководящая роль Специального представителя не подрывается, если с самого начала четко определяются рамки ответственности и отчетности между Специальным представителем и Командующим силами.

3.5 Генеральный секретарь должен налагать на Специального представителя ответственность за безопасность миссии и официально закреплять эту ответственность. Специальный представитель является старшим представителем Генерального секретаря в стране и в качестве такового должен нести ответственность за обеспечение охраны и безопасности всего персонала миссии, включая войска из предоставляющих воинские контингенты стран. Чтобы подчеркнуть эту ответственность, Специальный представитель должен докладывать в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций о всех случаях нанесения увечий или гибели любого подчиненного ему/ей сотрудника; в конкретном плане тот или иной надзорный орган должен, как правило, определять, была ли проявлена руководством миссии халатность или предприняты шаги, которые можно было бы вполне предотвратить, вследствие чего были созданы условия, приведшие к нанесению увечий или гибели членов миссии. Эта процедура существует во многих национальных дипломатических службах. Если она станет обычной практикой, это укрепит уверенность среди персонала миссии, предоставит в распоряжение Специального представителя стандартную процедуру решения любых вопросов, возникающих в связи с инцидентами, затрагивающими персонал миссии, даст уверенность странам, пре-

доставляющим войска, и укрепит безопасность персонала Организации Объединенных Наций.

4.0 Роль Генерального секретаря в сфере координации

4.1 Генеральный секретарь должен поощрять координацию деятельности между региональными и национальными специальными представителями. Рабочая группа приняла к сведению увеличение числа региональных специальных представителей, особенно в Африке, и рекомендует Генеральному секретарю включать в мандаты специальных представителей конкретные требования о тесной координации между региональными и страновыми специальными представителями. Рабочая группа заинтересована в том, чтобы было налажено соответствующее разделение труда между специальными представителями, которым поручено заниматься конкретными страновыми целями и вопросами, и региональными специальными представителями, которые решают трансграничные вопросы. Национальным политическим руководителям и другим сторонам должно быть ясно, что Специальный представитель выступает от имени Генерального секретаря по политическим и военным вопросам, касающимся их страны, и при этом не должно возникать угрозы противоречивых высказываний со стороны регионального Специального представителя. Крайне важно, чтобы страновые и региональные представители и Специальный представитель тесно координировали свою деятельность для недопущения дублирования усилий и возможной путаницы и для повышения эффективности роли Организации Объединенных Наций. Поэтому необходимо согласовывать и обеспечивать четкое разделение труда между национальными и региональными представителями, чьи конкретные функции и мандаты должны рассматриваться как взаимодополняющие, а не как функции начальников и подчиненных

4.2 Генеральный секретарь должен стимулировать координацию деятельности Специального представителя с региональными и субрегиональными организациями. Рабочая группа рекомендует Генеральному секретарю дать Специальному представителю указания в отношении более тесного сотрудничества с африканскими региональными и субрегиональными организациями, особенно теми из них, которые занимаются вопросами предотвращения и разрешения конфликтов. Рабочая группа пришла к выводу о том, что регулярные консультации с такими организациями будут служить не только важным источником идей и информации для Специального представителя при выполнении своих обязанностей, но и будут способствовать укреплению возможностей таких организаций оказывать помощь в деле предотвращения будущих конфликтов.

5.0 Укрепление потенциала/подготовка Специального представителя

Генеральный секретарь должен продолжать усилия ЮНИТАР по обеспечению для Специального представителя оперативной подготовки «на основе накопленного опыта». Рабочая группа удовлетворена осуществляемым в настоящее время ЮНИТАР при содействии правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии проектом по разработке ряда целенаправленных информационных материалов на основе накопленного опыта для Специального представителя. Рабочая группа выявила необходимость обеспечения более широкой практической управленческой подготовки для Специального представителя и подготовки по вопросам посредниче-

ства, и она поддерживает усилия ЮНИТАР по разработке технических и оперативных руководств, в которых будут излагаться стандартные оперативные процедуры и требования.

6.0 Роль Специального представителя

6.1 **Генеральный секретарь должен стимулировать специальных представителей к тому, чтобы они концентрировали внимание на результатах, а не на процессе.** Рабочая группа пришла к выводу о том, что наиболее эффективными являются те специальные представители, которые концентрируют внимание на конечном результате, а не на процессе. Некоторые из нынешних специальных представителей в Африке не наделяют своих сотрудников правом вступать в контакт — или сами лично не связываются — с политическими деятелями и мятежными силами вне рамок того или иного согласованного процесса. Этот подход нередко объясняется боязнью сорвать процесс переговоров, а не взвешенной оценкой в отношении того, что такой шаг в конечном счете может привести к диалогу, способному помочь в достижении конечной цели. Специальные представители должны иметь некоторую гибкость в плане использования по своему усмотрению любых методов и контактов, которые помогут достичь целей их миссии. Рабочая группа выступает за наделение специальных представителей таким дискреционным правом, но при этом подчеркивает важность того, чтобы специальные представители использовали это право в контексте постоянных и тесных консультаций с Генеральным секретарем.
